Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 2: El ordenamiento jurídico internacional y su validez interna en los estados. El fenómeno de la supranacionalidad. Especial referencia a la unión europea.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL Y SU VALIDEZ INTERNA EN LOS ESTADOS..... 3

2. EL FENÓMENO DE LA SUPRANACIONALIDAD. ESPECIAL REFERENCIA A LA UNIÓN EUROPEA..... 5

1. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL Y SU VALIDEZ INTERNA EN LOS ESTADOS

En la sociedad internacional, las normas del Ordenamiento jurídico (el Derecho internacional) son creadas por sus mismos destinatarios: los Estados y eventualmente otros sujetos del mismo (como las Organizaciones internacionales).

En concreto, lo hacen de tres formas:

A) Concertando textos escritos en los que los Estados, los Estados y las Organizaciones internacionales o las Organizaciones internacionales interesadas se comprometen a algo. Estos textos son los tratados internacionales, que pueden ser de varias clases (por ejemplo, bilaterales o multilaterales), de diferente naturaleza (por ejemplo, los tratados constitutivos de una Organización internacional y "los otros tratados") y referirse a una gama casi infinita de materias (comercio, cooperación científica o técnica, defensa, derechos humanos, extradición, visados…) Los tratados internacionales solo obligan jurídicamente a los sujetos que deciden vincularse a ellos y lo hacen, en general, tras su entrada en vigor.

B) Formando costumbres internacionales. La costumbre es una "fuente" que genera normas no escritas. Una costumbre se forma cuando dos, varios o muchos sujetos de Derecho internacional llevan a cabo una práctica (comportamientos constantes y uniformes) ante una determinada situación (elemento material) con el convencimiento de su obligatoriedad jurídica (opinio iuris) (elemento espiritual). Las costumbres pueden ser de diferente alcance: generales, regionales, locales. Las normas consuetudinarias son obligatorias jurídicamente para aquellos sujetos que no se han opuesto a ellas durante su formación (costumbres generales) o para (caso de las costumbres regionales o locales) los sujetos que se han implicado en su práctica y opinio iuris. En el Derecho internacional actual, las costumbres son una fuente de mucha menor importancia que los tratados, pero sigue viva y regula aún cuestiones estructurales del Ordenamiento jurídico (por ejemplo, la responsabilidad internacional).

C) Algunas Organizaciones internacionales pueden adoptar (porque las Reglas de la Organización así lo determinan) actos jurídicos vinculantes en Derecho para los Estados u otros miembros. Podemos llamarlos en general, por comodidad, resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales.

Repárese, pues, que como regla general que el Ordenamiento jurídico de la sociedad internacional se rige por el principio del consensualismo o voluntarismo. Esto es, las normas internacionales obligan a los sujetos que aceptan ser obligados por ellas, mientras que en los Derechos internos no ocurre así.

En concreto, en nuestro país el Capítulo III del Título III de nuestra Constitución de 1978 es el encargado de regular los Tratados Internacionales. Lo hace en los artículos 93 a 96, que a continuación enunciamos:

Artículo 93

Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

Artículo 94

1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

a) Tratados de carácter político.

b) Tratados o convenios de carácter militar.

c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.

d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.

e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.

Artículo 95

1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.

2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

Artículo 96

1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.

Por tanto, varias reglas han de destacarse en este punto:

- La reserva de ley orgánica para la autorización de celebración de tratados por los que una OI ejerza competencias derivadas de la propia CE.
- Cuando no estemos ante ese supuesto, la necesidad de previa autorización de las CCGG, siempre que estemos ante un supuesto del artículo 94.
- La previa revisión constitucional para eliminar posibles contradicciones.
- La necesidad de publicación en el BOE para que los tratados suscritos por España tengan plena validez jurídica.

2. EL FENÓMENO DE LA SUPRANACIONALIDAD. ESPECIAL REFERENCIA A LA UNIÓN EUROPEA

La propia RAE en su Diccionario define supranacionalidad como: "Dicho de una entidad: Que está por encima del ámbito de los Gobiernos e i nstituciones nacionales y que actúa con independencia de ellos."

La idea de la supranacionalidad se ha configurado como algo totalmente nuevo, inesperado y sorprendente, si lo entendemos desde la perspectiva de la Modernidad política europea. En efecto, esta ha estado esencialmente marcada por un «proyecto totalizador», traducido en una asociación tenida por indisoluble entre tres elementos: «soberanía como poder político originario e incondicionado», «nacionalidad» (configurada en el ámbito de un exclusivismo identitario potencialmente agresivo), y «territorialidad bien demarcada». Fueron las unidades políticas construidas conforme a tal proyecto – los Estados, unidades subsistentes en una atmósfera de anarquía, cuyo medio de comunicación exclusivo era la diplomacia y para las cuales la guerra era una posibilidad permanente – las que tuvieron como adquiridas las teorías clásicas del Derecho Internacional.

El máximo potencial de violencia ínsito a este proyecto totalizador se verificó, como sabemos demasiado bien, a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Y será precisamente el enfrentamiento con ese potencial lo que

constituyó el principal inductor de la idea de supranacionalidad – del inherente desmantelamiento del proyecto totalizador.

Hablar de supranacionalidad significa hablar de algo más que de internacionalidad. Lo que se atestigua en el caso de que confrontemos las clásicas organizaciones internacionales de naturaleza intergubernamental con las instituciones que ya podemos designar como supranacionales – paradigmáticamente las Instituciones europeas. De hecho, las organizaciones internacionales de naturaleza intergubernamental no desmienten del todo la configuración estatocéntrica y anárquica de la realidad internacional. Ciertamente, obedecen aún a una lógica de coordinación interestatal, es decir, de articulación entre intereses que permanecen definidos en el nivel estatal. En consecuencia, su actuación depende del consentimiento de los Estados – de todos o de sólo algunos, según su estructura organizativa democrática u oligárquica –, teniendo los titulares de sus órganos un vínculo de representación con esos mismos Estados.

Las instituciones supranacionales trascienden, en teoría, la referida lógica de coordinación –les corresponden intereses supraestatales cuyo preciso alcance es definido por ellas mismas. En consecuencia, la toma de decisiones vinculantes en el ámbito de las instituciones supranacionales no depende del consentimiento continuamente expresado por parte de todos o de algunos de los Estados, y ello se refleja en la no exigencia de unanimidad (democrática u oligárquica) en los procedimientos decisorios. Al desarrollarse la estructura organizativa supranacional incluye órganos cuyos titulares comprenden un vínculo de representatividad de los pueblos en sí mismos y no de los Estados, y/o que se encuentran vinculados al interés supraestatal frente al interés de los Estados.

La construcción de la Unión Europea es la historia de una serie de etapas, fases y grados de adhesión de los diferentes países a las instituciones comunes. Por esta razón el proyecto europeo ha recibido popularmente diferentes nombres, conforme se ha ido ampliando: “Europa de los seis “, “de los doce” o “de los quince”. En 2004 se produjo la mayor ampliación de su historia con otros diez países, lo que dio lugar a la “Europa de los veinticinco”. La adhesión en 2007 de Bulgaria y Rumanía ha permitido alcanzar la “Europa de los veintisiete”. La integración el 1 de julio de 2013 de Croacia cierra, por el momento, el marco de la Unión, teniendo en cuenta eso sí, el revés a la integración europea que ha supuesto el Brexit.

La Unión Europea nació con el anhelo de acabar con los frecuentes y cruentos conflictos entre vecinos que habían culminado en la Segunda Guerra Mundial. En los años 50, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero es el primer paso de una unión económica y política de los países europeos para lograr una paz duradera. Sus seis fundadores son Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Ese período se caracteriza por la guerra fría entre el este y el oeste. Las protestas contra el

régimen comunista en Hungría son aplastadas por los tanques soviéticos en 1956. En 1957 se firma el Tratado de Roma, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE) o "mercado común".

El 1 de enero de 1973, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido entran en la Unión Europea, con lo que el número de Estados miembros aumenta a nueve. La guerra araboisraelí de octubre de 1973, breve pero cruel, da lugar a una crisis de la energía y a problemas económicos en Europa. Con el derrocamiento del régimen de Salazar en Portugal en 1974 y la muerte del general Franco en España en 1975 desaparecen las últimas dictaduras "de derechas" de Europa. La política regional de la UE empieza a transferir grandes cantidades de dinero para la creación de empleo e infraestructuras en las zonas más pobres. El Parlamento Europeo aumenta su influencia en los asuntos de la UE y, en 1979, es elegido por primera vez por sufragio universal. En la década de 1970 se intensifica la lucha contra la contaminación. La UE adopta nuevas disposiciones para proteger el medio ambiente e introduce por primera vez el concepto de "quien contamina, paga".

En 1993 culmina la creación del mercado único con las "cuatro libertades" de circulación: mercancías, servicios, personas y capitales. La década de 1990 es también la de dos tratados: el de Maastricht (Tratado de la Unión Europea) en 1993 y el de Ámsterdam en 1999. Los ciudadanos se preocupan por la protección del medio ambiente y por la actuación conjunta en asuntos de seguridad y defensa. En 1995 ingresan en la UE tres países más: Austria, Finlandia y Suecia. Los acuerdos firmados en Schengen, pequeña localidad de Luxemburgo, permiten gradualmente al ciudadano viajar sin tener que presentar el pasaporte en las fronteras. Millones de jóvenes estudian en otros países con ayuda de la UE. La comunicación se hace más fácil a medida que se extiende el uso del teléfono móvil y de Internet.

Los países de la UE comienzan a colaborar más estrechamente contra la delincuencia. Cuando, en 2004, diez nuevos países ingresan en la UE, seguidos por Bulgaria y Rumanía en 2007, las divisiones políticas entre la Europa del este y del oeste se dan por zanjadas definitivamente. La crisis financiera sacude la economía mundial en septiembre de 2008. El Tratado de Lisboa, que aporta instituciones modernas y métodos de trabajo más eficientes a la UE, es ratificado por todos los Estados miembros de la UE antes de su entrada en vigor en 2009.

La crisis económica mundial golpea de lleno en Europa. La UE ayuda a varios países a hacer frente a sus dificultades y establece la "unión bancaria" para crear un sector bancario más seguro y fiable. En 2012 se entrega el Premio Nobel de la Paz a la Unión Europea. En 2013 Croacia se convierte en el 28º miembro de la UE. El cambio climático sigue teniendo un lugar destacado en la agenda y los dirigentes acuerdan reducir las emisiones nocivas. En 2014 se celebran las elecciones europeas y los

euroescépticos ganan escaños en el Parlamento Europeo. Se establece una nueva política de seguridad a raíz de la anexión de Crimea a Rusia. Aumenta el extremismo religioso en Oriente Próximo y en diversos países y regiones de todo el mundo, dando lugar a revueltas y guerras que llevan a muchas personas a huir de sus hogares y buscar refugio en Europa. La UE no solo se enfrenta al dilema de cómo atenderlos, sino que también es objetivo de varios ataques terroristas.

La actual agenda de ampliación de la Unión Europea incluye a los Balcanes Occidentales, Turquía. Cada Estado se encuentra en una fase diferente del proceso de ampliación:

La Antigua República Yugoslava de Macedonia, Albania, Montenegro, Serbia y Turquía son países candidatos:

- Las negociaciones de adhesión con Serbia, Montenegro y Turquía están en curso.
- La Comisión ha recomendado la apertura de las negociaciones de adhesión con la antigua República Yugoslava de Macedonia.
- Las negociaciones de adhesión con Islandia se paralizaron en 2013 a petición del propio país.

Bosnia y Herzegovina y Kosovo son candidatos potenciales.

Este imparable proceso de ampliación ha abierto el debate sobre los límites a ésta y la posibilidad de articular otro tipo de acuerdos que no tengan como objetivo final la adhesión.

En el Tratado de Lisboa (artículo 50 TUE) se refleja por primera vez la posibilidad de que un Estado Miembro se retire voluntariamente de la Unión Europea.

En aplicación de dicho artículo, el 23 de junio de 2016 se realizó el Referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, en el cual la opción de Salir de la UE (brexit) ganó con un 51.9 %.

Este referéndum dio pie iniciar el proceso de retirada del Reino Unido de la Unión Europea, siendo este proceso a largo plazo, estimándolo al menos a unos dos años de tramitación concluyendo el 2019.

La retirada de un Estado miembro puede producirse de dos maneras:

1. Previa celebración de un acuerdo internacional entre la Unión y el Estado miembro de que se trate. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. La Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al artículo 218.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2. Si no hay un acuerdo, se produce la salida automática pasados dos años (salvo que el Consejo Europeo por unanimidad, incluyendo al estado que ha solicitado la salida, decidiera ampliar el plazo) desde que el Estado miembro en cuestión notificara su deseo de hacerlo al Consejo.

Escenarios de futuro

En 2017 la Comisión Europea presentó el Libro Blanco sobre el futuro de Europa donde se marcan posibles escenarios para el camino que se inicia en la nueva Unión Europea de los 27.

El Libro Blanco analiza de qué forma evolucionará Europa en el próximo decenio, desde la repercusión de las nuevas tecnologías en la sociedad y el empleo, a las dudas que suscita la globalización, los problemas en materia de seguridad y el ascenso de los populismos. Plantea la disyuntiva a la que nos enfrentamos: ser barridos por estas tendencias o asumirlas y aprovechar las nuevas oportunidades que traen consigo. El peso demográfico y económico de Europa disminuye mientras otras partes del mundo crecen. En 2060, ninguno de nuestros Estados miembros representará ni siquiera el 1 % de la población mundial – una razón de peso que nos apremia a mantenernos unidos para conseguir más resultados. Europa es una fuerza positiva a nivel mundial; su prosperidad seguirá dependiendo de su apertura y la fortaleza de los vínculos con sus socios.

Cinco propuestas para el futuro de Europa

Se plantean los siguientes escenarios:

- Escenario 1: Seguir igual - La UE de los 27 se centra en el cumplimiento de su programa de reformas de acuerdo con el espíritu de las orientaciones de la Comisión de 2014 «Un nuevo comienzo para Europa» aprobada por los 27 Estados miembros en 2016. En 2025, ello implicaría que:

o los europeos pueden conducir automóviles autónomos y conectados, pero pueden tener dificultades a la hora de cruzar las fronteras al persistir determinados obstáculos jurídicos y técnicos;

  o la mayoría de los europeos puede cruzar fronteras sin tener que detenerse en controles. El refuerzo de los controles de seguridad implica la necesidad de llegar a aeropuertos y estaciones de ferrocarril mucho antes de la hora de salida.

  - Escenario 2: Solo el mercado único – La UE de los 27 se centra gradualmente en el mercado único al no alcanzar acuerdos los Estados miembros en un número creciente de ámbitos. En 2025, ello implicaría:

  o El cruce de fronteras con fines de negocio o turismo resulta difícil debido a los controles regulares efectuados. Encontrar un trabajo en el extranjero también es más complicado y la transferencia de los derechos de pensión a otro Estado miembro no está garantizada. Las personas que

se ponen enfermas en el extranjero se enfrentan a elevadas facturas médicas.

- Los europeos son reacios a utilizar automóviles conectados, debido a la falta de normas jurídicas y técnicas comunes a escala de la UE.

- Escenario 3: Los que desean hacer más, hacen más – La UE de los 27 sigue funcionando como en la actualidad, pero permite a los Estados miembros que lo deseen una mayor colaboración en ámbitos específicos, como la defensa, la seguridad interior o los asuntos sociales. Surgen una o varias «coaliciones de voluntades». En 2025, ello implicaría que:

- 15 Estados miembros establecen un cuerpo de agentes de policía y fiscales para luchar contra las actividades delictivas transfronterizas. Se intercambia inmediatamente la información en materia de seguridad, puesto que las bases de datos están plenamente interconectadas.

- Los vehículos conectados se utilizan ampliamente en 12 Estados miembros, que han acordado armonizar sus normas técnicas y su legislación en materia de responsabilidad.

- Escenario 4: Hacer menos pero de forma más eficiente - La UE de los 27 centra su atención en aumentar y acelerar los logros en los ámbitos de actuación prioritarios que ha elegido, mientras que interviene menos en los que se percibe que no aporta valor añadido. Centra su atención y sus recursos limitados en un número reducido de ámbitos políticos. En 2025, ello implicaría:

- Una Autoridad Europea de Telecomunicaciones tendrá la facultad de liberar frecuencias para servicios de comunicaciones transfronterizos, como los utilizados por los automóviles conectados. También protegerá los derechos de los usuarios de las redes móviles e internet, en cualquier lugar de la UE.

- Una nueva Agencia Europea de Lucha contra el Terrorismo ayuda a evitar y prevenir atentados graves mediante el rastreo y la señalización sistemáticos de los sospechosos.

- Escenario 5: Hacer mucho más conjuntamente – Los Estados miembros deciden compartir más competencias, recursos y tomas de decisiones en todos los ámbitos. Las decisiones se adoptan con mayor rapidez a nivel europeo y se aplican con celeridad. En 2025, ello implicaría:

- Los europeos que desean presentar una queja sobre una propuesta de proyecto de turbina eólica financiado por la UE en su zona tienen dificultades para encontrar a la autoridad responsable, ya que se les remite a las autoridades europeas competentes.

- Los automóviles conectados pueden conducirse en toda Europa de forma fluida gracias a normas comunes claras a escala de la UE. Los

conductores pueden confiar en que una agencia de la UE hará cumplir las normas.